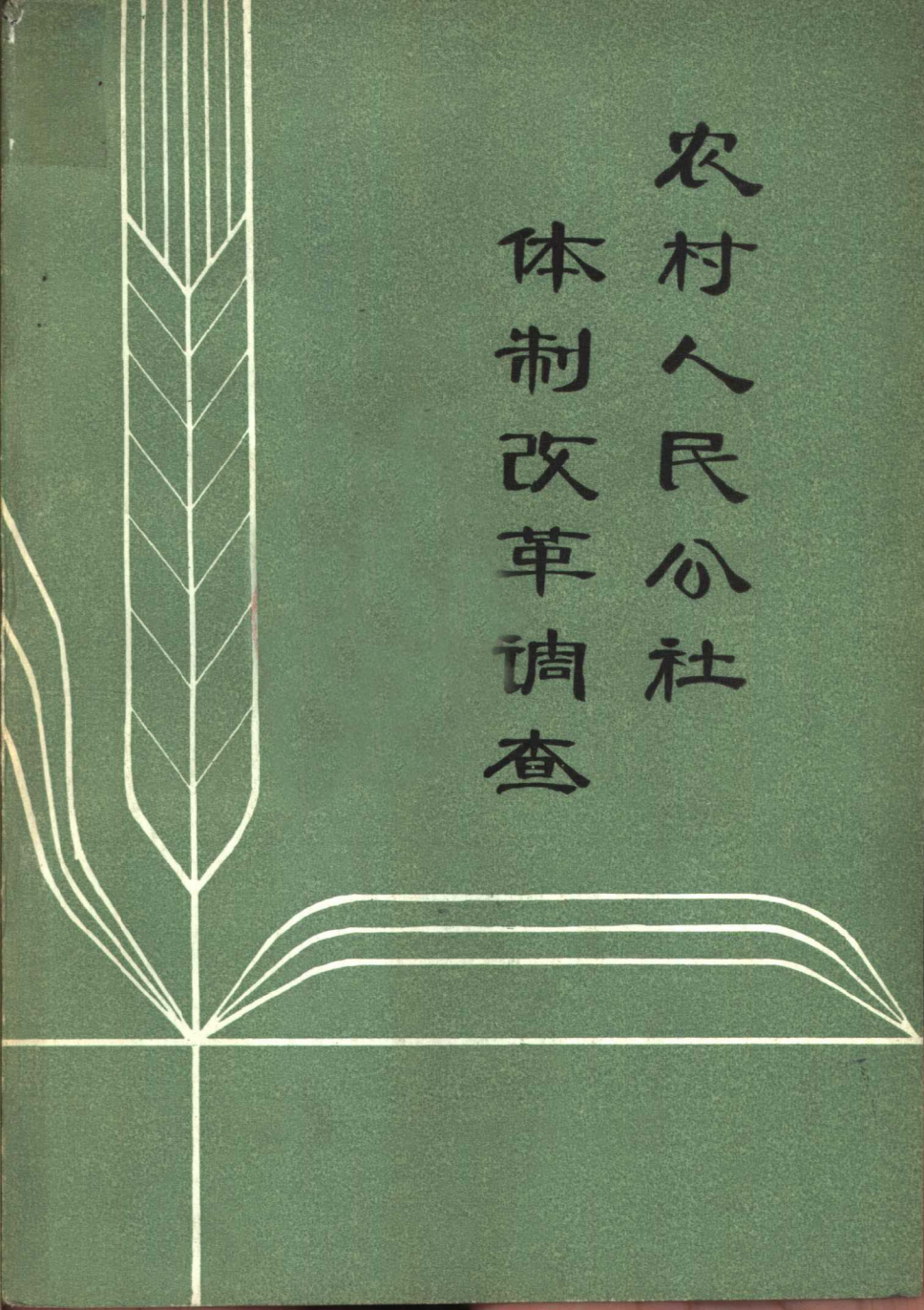


农村人民公社
体制改革调查



农村人民公社体制改革调查

中国社会科学院
农业经济研究所合作经济研究室编

目 录

前 言	(1)
坚持改革探索新路	
——北京市黄土岗公社体制改革调查	
……中共北京市委农村工作部经营管理处	(3)
城郊人民公社体制改革的一种模式	
——上海市嘉定县马陆人民公社体制改革	
调查	上海市社会科学院 谢自奋
	韩华林 凌耀初 (19)
政社分设 搞活经济	
——河北省无极县南马人民公社体制改革	
的调查	河北省社会科学院 杨其洪 (87)
山西县太谷县阳邑、窑子头公社建乡试点总结	
……山西省、地、县建乡试点联合工作组	(167)
关于推进农村经济管理体制改革建设基层合作	
经济组织试点情况的调查	
……中共辽宁省委农村工作部	(224)
吉林省敦化县翰章公社体制改革调查报告	
……中国社会科学院农业经济研究所	
	朱 钢 简 武 (239)
黑龙江省关于木兰县进行大小队体制改革的	
调查	中共黑龙江省委农工部 联合调查组 (258)
	中共松花江地委农工部
江苏省江宁县禄口公社体制改革调查报告	
……中国社会科学院农业经济研究所	简 武 (263)
浙江省兰溪县蜀山公社划分小乡试点情况的调查报告	
……兰溪县农业委员会调查组	(277)
浙江省黄岩县路东乡体制改革试点情况调查	
……黄岩县农业委员会	
	黄岩县路东乡 联合调查组 (316)

- 关于安徽省凤阳县考城公社体制改革的调查报告
安徽省社会科学院 孙自铎(349)
- 福建省明溪县农村基层体制改革
明溪县农村基层体制改革领导小组办公室(377)
- 山东省昌邑县实行政社分开、建立乡政府
 搞好经济服务的调查.....中共昌邑县委
 昌邑县人民政府(393)
- 人民公社体制改革的成效和出现的新问题
 ——河南省荥阳县乔楼人民公社体制改革调查报告
河南省社会科学院经济研究所 索景乐 郭西萍
 河南省荥阳县政策研究室 胡丑(399)
- 湖北省武昌县进行政社体制改革和经济体制
 改革工作的情况.....中共武昌县委员会办公室(437)
- 湖南省浏阳县大围山公社体制改革
省农村体制改革试点工作组(451)
- 广东省改革生产队体制 发展包专联经济
 ——广东省高要县建立农工商合作社情况.....(472)
- 小坝人民公社体制改革调查
四川省社会科学院农经所 刘 政(479)
- 农村体制改革与合作经济组织形式的演变和发展
 ——贵州省龙里县城郊公社体改调查
贵州省社会科学院经济所 张净宗 张万铎(501)
- 陕西省政社分开、建立乡政府试点调查
陕西省委政策研究室农业经济处(523)
- 陕西省甘泉县道镇公社体制改革情况调查
陕西省社会科学院经济所 张宝通(540)
- 甘肃省会宁县人民公社体制改革调查
兰州大学经济系 孙 鑫(548)
- 农村经济体制改革的尝试
 ——人民公社体制改革情况概述
中国社会科学院农业经济研究所 秦其明
 朱 钢(559)

前 言

党的十一届三中全会提出，为了适应社会主义现代化建设的要求，要在总结历史经验的基础上，实事求是，解放思想，着手对经济管理体制进行认真的改革。本着这个精神，近年来广大农民大胆实践，逐步冲破旧有体制的束缚，开创了新路。从事农业经济的实际工作者和理论工作者，也在调查研究的基础上，对农村经济体制的改革进行探讨，农村人民公社的体制改革是其中一个重要方面。

一九八二年十二月全国第五届人大第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》，确定了农村人民公社只是经济组织的性质和设立乡一级政权。彭真同志在会议上所作的《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》中指出：“改变农村人民公社的政社合一的体制，设立乡政权。人民公社将只是农村集体经济的一种组织形式。这种改变将有利于加强农村基层政权建设，也有利于集体经济的发展。”^①各地从实际出发，因地制宜，有领导、有计划、有步骤地进行了农村人民公社政社分设的工作，并取得成效。

在总结各地实践的基础上，中共中央、国务院1983年10月发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，提出农村人民公社政社分设的工作，大体要在1984年底前基本完成。这样，全国农村人民公社将完全改变多年实行的政社合一的体制。

在政社分设的同时，各地也因地制宜，对公社“三级所有，队为基础”的体制作了改革。对原公社一级（即乡一级），

^① 《中华人民共和国宪法》第68页，人民出版社1982年12月版。

有的组成农工商联合公司，有的组成经济联合社，有的组成经济联合委员会，有的仍保留人民公社的名称，调整内部的经济关系。对原大队一级（即村一级），有的组成农工商分公司，有的组成农业生产合作社联合社，有的组成农业生产合作社，还有不组织任何经济组织的。对原生产队一级，有的成为农工商联合公司的专业队，有的成为农业生产合作社的生产组，有的则独立组成农业生产合作社。可以看出，在已经改革的地方绝大多数改变了原来人民公社三级隶属的关系，分别组成了各种形式的经济组织。中共中央1984年1月1日发出的《关于一九八四年农村工作的通知》中指出：“政社分设以后，农村经济组织应根据生产发展的需要，在群众自愿的基础上设置，形式与规模可以多种多样，不要自上强制推行某一种模式。”组织什么样的合作经济形式，可以最充分地发挥集体的优越性和个人的积极性，是仍然需要进一步探讨和实践的问题。

为了较全面地了解农村人民公社体制改革的现状，了解不同经济类型地区，在公社政社分设后建立的各种经济组织的情况，我们和各地有关单位协作，对已经进行公社体制改革的一些试点县、社作了调查，并依统计上通行的省、市、区排列顺序，将调查材料汇编成册，以便互相交流，共同研讨。因篇幅限制，各地提供的材料不能全部编入汇集，深表歉意。本着尊重原著、文责自负的原则，在编辑过程中，我们除在体例上作了统一加工外，只对原稿中与经济体制改革无关的内容作了一些删节，对文字进行了一些技术加工。

编辑工作由魏道南、秦其明同志负责。由于我们水平所限，有不当的地方，希望得到大家的批评指正。

编 者 一九八四年二月

坚持改革探索新路

——北京市黄土岗公社体制改革调查

中共北京市委农村工作部经营管理处

北京市丰台区黄土岗公社，有101个自然村，10,600农户，39,200农业人口，21,500劳动力。有耕地41,000亩，其中菜田29,000亩，粮田5,000万亩，全社有12个大队，1个农场，115个生产队，还有1个种子科技站，1个水管站，1个畜牧改良站，12个社办企业，1个花圃。是一个以生产蔬菜为主，兼营粮食、林果、花木、畜牧、工副业等，经济比较发达的近郊公社，

党的十一届三中全会以来，这个公社认真贯彻执行党的各项农村政策，不断清除“左”的影响，狠抓了三个方面的改革：一是适应首都需要，改革农村经济结构；二是根据生产力发展水平和群众意愿，改革集体经济管理体制；三是适应新的形势，按党、政、企分开的要求，进行机构改革。从而使黄土岗地区出现了全新的体制：政权组织——丰台区人民政府黄土岗办事处；经济组织——黄土岗农工商联合公司；党的组织——中共丰台区黄土岗地区工作委员会。

—

农村人民公社“政社合一”、“三级所有，队为基础”的体制是五十年代末、六十年代初在农业合作化的基础上建立起来的。多年的实践证明，这种高度集权、过分集中的体制越来越不适应农村经济的发展，主要弊端是缺乏活力，也就

是集体经济缺乏应有的主动性、灵活性，社员群众缺乏应有的积极性和责任感。从而使农村经济发展缓慢，经济效益差，社员生活水平提高不快，党的十一届三中全会以后，黄土岗公社认真推行各种形式的联产承包责任制，特别是分散承包到组、到户、到劳，农民生产积极性空前高涨，农村经济开始大幅度上升，社员生活明显提高，各项改革迅速推开。农民说：“实行联产承包责任制是农村改革的突破口，讲改革，首先应该给责任制记一功”。1980年全公社三级总收入4,692.6万元，比1978年增长1.2倍；纯收入2,143.1万元，比1978年增长1.3倍；上交国家税金111.2万元，比1978年增长77.4%；集体积累1980年260.6万元，比1978年增长98.6%；人均集体分配337元，比1978年增加123元。

责任制给农村经济带来了巨大变化，但是与此同时，也带来了一系列新情况和新问题。

突出的问题，一是随着联产承包责任制的广泛实行，农村出现了越来越多的剩余劳动力，在每个生产队范围内安排多种经营项目，一则有困难，二则项目重叠，每个生产队内部又形成小而全、多而杂，影响经济效益的提高，阻碍商品经济的发展。二是农、林、牧、副、工等各行各业生产已有了冲破生产队界限，在更大范围组织协作，进行分业分项生产的势头。从经营管理到生产技术、产品销售方面，都急需行家里手、专门人才。三是商品性生产大发展的势头，急需一个专门领导经济工作的、高效率的、不受行政区域限制的职能机构。同时，黄土岗地处城近郊，居民和农民混居，整个地区的民政、民事、社会治安、卫生、计划生育、村镇建设等地区日常行政管理工作，也急需有专门机构统一管起来。党的工作和党组织自身的建设也急需加强。总之，政权建设、经济

建设、党的建设远远适应不了生产和经济发展的客观要求。

公社党委从1979年和1980年两年来逐步实行生产责任制的实践中,认识了两个问题:第一、联产承包责任制的实行,确实是农村生产关系的重大调整,是一场深刻的变革,有力地促进了农业生产的发展,是农业全面改革的开始。事实证明早改早见效,迟改迟见效,不改不见效。只有改革,才能前进。第二、人民公社“政社合一”的体制,越来越不适应社会主义建设,严重阻碍农业生产高速度发展,特别是政权组织与经济组织不分,过分地使用行政手段领导经济,干预生产,以政代企,甚至以党代企,使集体经济组织的发展失去了经济动力,既不利于经济建设,也不利于党的建设和政权建设。很有必要从体制上进行根本性改革。

1980年底,黄土岗公社就改革“政社合一”体制问题,在党内外展开热烈讨论。大多数人主张应该适应生产和经济发展的实际需要,冲破阻碍其生产发展的框框,探索新路,进行改革。

1981年3月,黄土岗公社召开了社员代表大会,决定党、政、企分为三个班子办公,正式进行政社分设和农工商综合经营的试点。

二

到1983年,黄土岗公社坚持改革已经三个年头了。他们是怎样大胆探索新路的呢?

(一) 适应首都需要,改革农村经济结构。

中央对北京城市建设总体规划方案的批复指出,北京“农业的发展,应以面向首都市场,适应首都需要为基本方

针”。根据这个要求，黄土岗公社狠抓了经济结构的改革。他们瞄准北京拥有500万城市人口这个大市场，努力实行三个转变，即由单一抓蔬菜生产，忽视多种经营，转变为以菜为主，粮、林、果、花卉、畜牧、工副业等多种经营、全面发展；由单一经营农业转变为农工商综合经营；由只靠集体“一条腿”转变为集体、个人一齐上。

首先，调整了蔬菜生产结构。过去不搞市场调查，历来以大路菜为主。从1979年以来，重视市场调查，了解城市人民需要，逐月分析上市品种、数量、收入，增加上市品种、适当减少春夏叶类菜，增加瓜果豆类，加强冬季生产，增加高、中档商品菜生产。1981年加温中棚比上年增加117个，达到402个；春菜花面积达到2,039.5亩，总产543万斤，比上年增加228万斤。1981年鲜菜上市量比上年增加20%，细菜和瓜果豆类中高档品种的比重比上年增加64%，蔬菜收入也有了大幅度增长。

扭转了单一抓菜，忽视多种经营的倾向。根据本公社的条件和特点，积极开展多种经营，大力发展鲜花，啤酒花，猪、鸡、鸭、蛋和水果生产。这个公社是传统的花卉生产的重要基地，十年浩劫，“砸烂花盆闹革命，”使花卉生产破坏殆尽。从1979年开始着手恢复了黄土岗、草桥、凡家村三处基地，并新建了公社花圃，在市里建了三个鲜花门市部，实行自产自销，1981年花卉收入比1978年的7.9万元增加三倍。在工副业方面，注意发展灵活对路的队办企业。队办工副业在全国工业调整的形势下，1981年收入比上年翻了一番。四旁植树成活率达到85%以上。粮食生产，由于农业内部生产结构的调整，播种面积减少，但单产增加。

从各业劳动力投入占总劳动力比重看，1980年与1978年

比较，从事农业劳力由72%下降到61%，从事大队工副业劳力由11%上升到19%，从事社办企业劳力由9%上升到12%。

其次，千方百计地进行农工商综合经营试点，努力发展商品生产，把经济搞活。进行行政社分开试点后，按照企业化、商品化、专业化、社会化的要求，初步建立了工业公司和天坛农工商联营菜蔬公司，成立了贸易货栈，又把供销社归回公社，促进了经济联合和农工商综合经营。1981年上半年纯收入增长18.2%，总分配增长13.8%，总积累增长21.9%。1982年仅1至7月三级纯收入和商品菜又比1981年同期增长34%和21%。1982年几项主要产品，如蔬菜、林果、畜牧、酒花、花卉、工副业等产品，商品率已达到99.35%。生猪自宰地销试验，做到了不赔钱，1983年增至22个点，17个店，扩大了自宰、鲜肉销售、熟肉加工一条龙试点。此外，还跨区与崇文区菜蔬公司办了联营公司，跨省市和四川省广汉县、本市崇文区三家在市区联办了花竹餐厅。1983年公社改为农工商联合公司以后，各专业公司和分公司，狠抓商业服务业，城近郊办商业服务业的优势得以充分发挥。

再次，随着生产责任制和专业化生产体制的落实，调动了集体和个人两个积极性。按专业摆开了阵式，有专长的能人有了用武之地，可以人尽其才了。各专业公司的生产形势、经济收入，都比改革前明显好转。社员家庭自营经济部分人均纯收入，也由1980年的53元增加到1983年的100多元。

（二）根据生产力发展水平和群众的意愿，改革集体经济管理体制。

十一届三中全会以后，黄土岗公社开始逐步实行生产责

任制。1979年否定了大寨式的评工记分，普遍实行了定额管理。1980年公社党委提出企业化、社会化、商品化、专业化的方向，逐步加强企业化经营管理，把生产、计划、财务、劳动管理有机地结合起来一齐抓，全面推行各种形式的联产承包责任制。通过“包”字，把权、责、利三者紧密结合起来，在农、林、牧、副、工各业，实行专业承包、联产计酬到单位、到作业组、到小小组。干部和财会人员实行岗位责任制，坚持月月进行经济活动分析。

1981年开始党政分开和农工商综合经营试点。公社的管理体制试行社员代表大会下的主任负责制，各大队都成为农工商联合性质的经济实体，实行社员代表大会下的队长负责制。全公社普遍实行联产承包责任制，62%的生产队作业组承包、纯收入买分（即按纯收入记分）；18%的生产队专业承包、四定加奖罚；20%的生产队定额管理，重点作物责任到小组或个人，超产奖励。1982年进一步完善各种形式的联产承包责任制时，公社提出，一定要加强经济核算，搞好行之有效的利润提成、限额开支、车间班组核算等办法。要注意把责任制和专业化方向联系起来，根据不同专业、不同单位的不同条件，不同利润率，制定不同的任务，不同的计工标准，不同的提成比例，不同的开支限额等，以合理平衡各业人员之间的报酬，在生产管理上，对适于专业化集中的，就不要过于分散，以推动农工商的联合和专业化的发展。

由于联产承包责任制的不断完善，生产持续上升，全公社经济迅速发展。一是三级总收入大幅度提高，1978年全公社总收入2,097.1万元，到1982年为7,474.8万元，增加了5,377.7万元，增加2.5倍；人均收入由1978年的214元，提高到1982年的476元，增加了262元，增长1.2倍。二是商品

经济大发展，几项主要产品蔬菜、林果、畜牧、酒花、花卉、工副业等商品率已达百分之九十九以上。从而带来了生产结构和劳动力从业结构的重大变化，1982年三级总收入中农业只占22.2%，工副业及其它多种经营收入占到了77.8%，全公社一半劳力搞农业，另一半搞其它各业，分业分工进一步发展。专业化生产的局面已经形成。全公社不但分为农业、工业、商业、服务、运输、建筑等不同专业，就是农业内部也分为蔬菜、粮食、林果、花卉、畜牧、酒花、食用菌等不同专业了。生产和经济的发展，要求打破原生产队的界限，按照企业化、专业化、社会化、商品化的方向，改革人民公社经济体制和生产管理方法，实行专业化改组。

1983年1月1日，黄土岗农工商联合公司正式成立，联合公司除包括原黄土岗公社所有经济单位外，还联合了原黄土岗供销社和原新村街道办事处的工副业经济。对原公社、大队、生产队三级经济，从上到下，进行了调整改组，建立了多形式、多成份的、专业化联合、社会化服务的、集体所有制的农工商综合经营的联合企业。

联合公司机关为企业管理机构，实行党委领导下的经理负责制，在联合公司下，由原公社经济与原大队经济，按专业分别联合成立了9个专业公司，各专业公司都单独建账，单独核算，除蔬菜公司外，其它公司均坚持了下来，而且不断完善提高，形成了经济实体。

蔬菜公司，曾与本市崇文区蔬菜公司所属基层店联营成立农商联营蔬菜经营试点，显示了农商联营的生命力。

工业公司，1981年即由原公社工业组改革而成，主要管理原公社15个工厂，对55个队办工业，帮助联系业务和进行技术辅导。

建筑公司，原基础是公社电器安装队，设有电器安装、水暖、土建和汽车队4个专业队，可承揽全套电器安装工程作业。

商业服务公司，是由公社贸易货栈、黄土岗供销社及原各大队商业服务业合并而成，负责沟通本地区商业流通渠道，开展各项商业服务活动，并积极扩大与外埠的联营。

农业技术服务公司，以原公社科技站、种籽站及各大队科技、种籽单位联合组成，负责推广农业生产技术、种籽培育等科技工作。

畜牧公司，是在改组了原公社畜牧科和配种站基础上成立的，本身有两个鸡场，一个改良站，此外还负责全公司范围（包括集体的专业户和个人猪鸡等）畜禽生产的饲养技术指导 and 防疫等。

农机运输公司，是改组了原公社农机科，本身有农机站和材料供应站两个经济实体，与各分公司、专业公司的机车运输业务是松散联合，负责全公社机车的供油、安全检查、生产统计、技术培训、农机具修理等。

花木公司，是合并原公社、大队花圃及鲜花门市部而成，经营林木、花卉、鱼鸟的产销。

食用菌公司，经营食用菌的产销业务。

原有的12个大队和一个农场，按专业化、企业化要求，改组为13个分公司，作为向专业公司系统化专业生产的过渡。在分公司内部打破了原生产队界限，按照生产的实际需要，分别建立了蔬菜、林粮果、花木、畜牧、工副业、生产服务、生活服务等六至七个专业经营管理站，专业经营管理站上受专业公司和分公司双重领导，下面再按生产实际要求，设专业队、专业组、专业户或专业人，确定生产分配单

位。从上到下，形成专业化、社会化系统。原小而全的生产队由于各业的分离而自行解体。

在专业化改革过程中，按系统落实了统一经营、专业承包、包干分配责任制，改变了原来统收统支的管理办法，取消工分，实行包干上交或包干补贴，按“六专”（即专业公司、专业经营管理站、专业队、专业组、专业户、专业人）层层签订专业包干的经济合同，促进了专业化改组 and 专业化生产，同时，专业化也促进了各业的经济核算，各业以提高经济效益为中心，把会计统计工作和管理工作联系在一起，运用层层包干、层层核算的方法，既充分发挥了集体经济的优势，又调动了每一个劳动者或经营者个人的积极性，从根本上解决了吃“大锅饭”的问题。

（三）适应新的形势，调整机构，把党、政、企分开。

1981年原“政社合一”的黄土岗人民公社解体，分为黄土岗乡人民政府和黄土岗人民公社，即以公社范围建乡政府，以生产大队范围设13个村政府；公社名称保留，作为集体经济组织，公社党委仍为领导核心，在党委统一领导下，由乡长和公社主任分别负责政、企工作。

公社党委认为这样调整，还没有冲破原有模式，以党代政、代企的问题还没真正解决，政权所管理和服务的对象是一定行政区域内的人群，黄土岗地区居民和农民混居，半工半农家庭就占一半多，分设农民、居民两个政权不便管理。再者，行政区域大，人口多，乡长和选民之间兵不知将，将不知兵，乡的工作不便得到公民的直接监督，也不便于人民群众直接参政，以实行民主管理，人民群众需要政府解决的问题也不能得到及时解决。基层政权规模要小，使群众看得见、摸得着。作为经济组织的人民公社，其管理和服务的对

象是劳动者、经营者，经济活动的核心是“活”，只有打破行政区划的限制，才能按经济流向，跨地区发展。因此，政社分离才是解决人民公社体制弊端的根本途径，分离才能使政权和经济组织都按各自的规律办事。

1983年3月，又开始了新的改革试验，原黄土岗乡人民政府与所在镇街道办事处合并，成立了丰台区人民政府黄土岗办事处，作为区政府的派出机构，统一管理农民和居民工作。办事处下设十乡一镇，基本以原大队建立乡政府，乡以农民为主，镇以居民为主，每乡5000人上下，乡政府一般4至5人，镇政府10人，共有干部45人，其中国家干部8人，社调干部46人，乡镇下分别设村民或居民委员会，村大都设在原生产队。乡镇政府为基层政权，负责辖区的民政、司法、治安、卫生、城乡建设、计划生育等工作，不再直接经营企业。在公社范围成立黄土岗农工商联合公司。联合公司和办事处分别建立企业党委和政府党委。企业党委的支部设在专业经营管理站。政府党委的支部设在乡、镇政府。丰台区委派出黄土岗工作委员会，在改革期间协调和指导黄土岗地区的全面改革工作。

三

黄土岗地区的改革虽然时间不长，但仍取得了比较明显的效果。

（一）由过去的党、政、企三削弱变成了党、政、企三加强

党、政、企分开，干部不再“上管天文地理，下管鸡毛蒜皮”，而是各专其职，各负其责。党的工作，不再包揽政、企的工作，而是着重从贯彻执行党的路线、方针、政策

的角度，对农村工作中带有全局性的重大问题进行决策和协调、督促，保证其贯彻实施，并加强思想政治工作。今年党委主要抓了中央一号文件的贯彻，《邓小平文选》和中央关于整党决定的学习，开展了建设文明村的活动，在改革实践中党员的组织观念增强，精神面貌也有很大变化，发挥了模范带头作用。各级党组织对政、企工作起到了保证作用。群众说：“党支部的战斗堡垒作用又发挥出来了。”

政府工作，仅1981、1982两年间就召开了四次人民代表大会，乡政府和公社向大会汇报工作，听取群众的意见。制定了“乡政府工作条例”，“黄土岗公社章程”，“三年经济发展规划”，政府工作有专人抓了，各项政策、法令、法规得到了有力的贯彻。今年政府主要抓了基层政权的建设、社会治安和计划生育工作。在社会治安方面，发案率逐年下降，计划生育工作达到了全区先进水平，人口出生合理率为97%，独生子女率为98%。

联合公司按照企业化、专业化、社会化、商品化方向抓了经济工作。今年主要进行了专业化改组，正式建立了9个专业公司和14个分公司，推行“六专”使企业有了独立性，经济上有了自主权，整个地区经济出现了全面增长的势头。

（二）出现了生产发展、经济增长的好形势

经过改革，以党代政，政企不分，靠行政手段指挥生产的局面得到了初步扭转，形成了努力按照经济规律和自然规律指导生产的新局面，出现了农、林、牧、副、工商全面发展的好形势。今年商品菜总量24,200万斤，比1980年增加1,240万斤，粮食耕地面积和去年相同，总产增加64万斤，亩产提高了100多斤，交售商品猪、肉鸡、鲜蛋、肉鸭比1980年都有较大的增长。奶牛从无到有，已发展到1,230头，今年产奶